



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS, AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2013 - 2014

Dictamen - 2013-2014/CPAAAAE-CR

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología las iniciativas legislativas siguientes:

- El **Proyecto de Ley 313/2011-PJ**, presentado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, por el que se propone la Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia.
- El **Proyecto de Ley 2751/2013-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Néstor Valqui Matos, por el que se propone la Ley que regula la justicia intercultural de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.

El presente dictamen fue aprobado por (...) en la (...) sesión ordinaria de la comisión, celebrada el 29 de octubre de 2013.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a) Antecedentes

- El **Proyecto de Ley 313/2011-PJ** ingresó al Área de Trámite Documentario el 5 de octubre de 2011 y fue derivado para su estudio y dictamen a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, mediante decreto de envío de fecha 4 de octubre de 2011. Esta comisión no emite dictamen hasta la fecha.

Con fecha 8 de noviembre de 2011, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología adoptó el acuerdo de solicitar al Consejo Directivo del Congreso de la República que el Proyecto de Ley 313/2011-PJ sea derivado a esta comisión ordinaria para su estudio y dictamen por ser un tema de su competencia.



Con fecha 28 de noviembre de 2011 el Consejo Directivo del Congreso de la República aprobó la petición formulada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología para que el proyecto en referencia pase a estudio y dictamen de esta comisión.

- **El Proyecto de Ley 2751/2013-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 3 de octubre de 2013 y fue derivado para su estudio y dictamen a las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología y a la de Justicia y Derechos Humanos mediante decreto de envío de fecha 14 de octubre de 2013. La Comisión de Justicia y Derechos Humanos no emite dictamen hasta la fecha.
- En el periodo parlamentario 2001-2006 se presentó el Proyecto de Ley 9160/2000-CR mediante el cual se proponía la Ley que desarrolla el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, regulando el derecho consuetudinario y función jurisdiccional de los pueblos originarios. Este proyecto fue decretado a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos y a la de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Esta última comisión emitió dictamen favorable y, posteriormente, el Pleno del Congreso aprobó una cuestión previa de vuelta a comisión.
- En el periodo parlamentario 2006-2011 se presentaron las iniciativas legislativas siguientes:
 - o El Proyecto de Ley 264/2006-CR con la finalidad de establecer la Ley de coordinación de los órganos del sistema de justicia, el cual fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y, posteriormente, remitido al archivo por el fin del periodo parlamentario.
 - o El Proyecto de Ley 1265/2006-CR con el objeto de establecer la Ley de coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria, el cual fue decretado a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos y a la de Constitución y Reglamento. Este proyecto no fue dictaminado por ninguna de las comisiones referidas y fue remitido al archivo por el fin del periodo parlamentario.
- Se han acumulado los Proyectos de Ley 313/2011-PJ y 2751/2013-CR en razón que sus contenidos normativos tienen igual propósito.

b) Opiniones e información solicitada

- b.1) Respecto del **Proyecto de Ley 313/2011-PJ** se han recibido las opiniones siguientes:



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.**

- **El Ministerio de Cultura**, mediante Oficio 280-2012-INDEPA-J, de fecha 24 de abril de 2012, suscrito por el jefe de la Unidad Ejecutora 4 del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos Gustavo Zambrano Chávez, adjunta el Informe 6-2012-INDEPA/TSP, elaborado por la asesora del despacho de la jefatura de esta unidad ejecutora, Talita Solórzano Paucar, donde se concluye que el proyecto de ley bajo estudio busca salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, en cuanto al acceso y la forma de administración de justicia, en concordancia con lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Constitución Política del Perú y los compromisos asumidos por el Estado en el mesa de trabajo 4, encargada de elaborar la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico.
- **El Colegio de Abogados de Lima**, mediante Oficio 116-2012-DEC/CAL, de fecha 27 de abril de 2012, suscrito por su decano, Raúl Chanamé Orbe, remite un informe suscrito por la presidenta de la Comisión Especial para Acciones de Interés Público en Derechos Ambientales y Culturales, Norka Moya Solís, el cual concluye:
 - o Debe existir un justo balance entre la protección a los derechos fundamentales de la persona humana, el acceso a la justicia y el respeto del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y amazónicos.
 - o El sistema peruano de justicia reconoce un pluralismo jurídico donde coexiste un sistema ordinario y varios sistemas comunales de justicia; las personas encargadas de administrar justicia en cualquiera de los sistemas, deben procurar actuar de forma conjunta y articulada.
 - o Debe tenerse en consideración que la jurisdicción especial comunal es competente para resolver los conflictos que surjan dentro de su ámbito territorial y siempre que se trate de personas que pertenecen a su comunidad.
 - o El sistema judicial ordinario reconoce la existencia de otros sistemas de justicia comunales y, por tanto, considera que estos se encuentran en la capacidad de resolver los conflictos que se presentan dentro de su ámbito de acción. No obstante, la competencia de los administradores de justicia comunales se encuentra limitada al no haberseles otorgado la capacidad de resolver determinados conflictos que se susciten dentro de su ámbito territorial por ser estos de gran complejidad o por la gravedad de los mismos.



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.**

- **El Ministerio de Cultura**, mediante Oficio 62-2013-VMI/MC, de fecha 19 de abril de 2013, suscrito por el viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra Quispe, señala que el proyecto de ley en comentario representa un gran avance en el reconocimiento formal e implementación de la jurisdicción especial comunal. Asimismo, saluda la elaboración de la iniciativa legislativa en tanto considera que favorecerá el acceso a la justicia de los pueblos indígenas y fortalecerá la legitimidad de sus operadores frente a los operadores de justicia del sistema ordinario.

Finalmente, remite copia del Informe 11-2013-MHC-DGICA-VMI/MC, de la Dirección General de Inclusión de los Conocimientos Ancestrales, suscrito por la especialista legal Mónica Hidalgo Cornejo, en el cual se formulan diversas recomendaciones para mejorar el articulado de esta iniciativa legislativa.

- **El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, mediante Oficio 268-2013-JUS/GA, de fecha 17 de octubre de 2013, suscrito por el jefe de gabinete de asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Antonio del Castillo Loli, adjunta el Informe 191-2013-JUS/GA en el cual se concluye que el proyecto de ley es conveniente y hace los comentarios siguientes:
 - o La creación de un mecanismo de coordinación entre los sistemas de justicia responde al desarrollo de un mandato constitucional, así como generar una solución concreta de evitar la judicialización de autoridades comunales y rondas por el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.
 - o El proyecto de ley es una modalidad de reconocimiento legal del pluralismo jurídico y de la perspectiva multicultural en específico, en materia de relaciones entre los distintos tipos de sistemas de justicia.
 - o Las directrices establecidas en el proyecto de ley son coherentes con el multiculturalismo y el pluralismo legal, en tanto restringen la posibilidad de emplear medidas de subordinación de un sistema a otro.
 - o El establecimiento de un bloque de justicia intercultural permitirá sistematizar y conocer las prácticas de las justicias comunitarias en el país.
 - o Se debe incluir en las definiciones el contenido del concepto de interculturalidad y de pluralismo jurídico. Asimismo, incluir en el literal c) del artículo 2 el deber de la Policía Nacional del Perú de prestar colaboración a todos los sistemas de justicia.
 - o Es conveniente reformular y hacer precisiones en la redacción contenida en el literal e) del artículo 2, el literal b) del artículo 3, el literal f) del artículo 3, el



artículo 4 y el artículo 6, referidos a los límites y controles constitucionales, los términos “consulta permanente” y “concordancia práctica”, el bloque de justicia intercultural y respecto a la coordinación con la justicia de paz, respectivamente.

- Se sugiere evaluar, en cuanto al conflicto de competencias entre los sistemas de justicia, el reemplazo por otro sistema basado en el diálogo intercultural y que sea la entidad dirimente como última ratio el Tribunal Constitucional.
- Se sugiere analizar la posibilidad de variar la regla contenida en el artículo 7 a fin de que se aplique, para la justicia ordinaria o para la justicia comunal especial, el criterio de territorialidad, es decir que sus disposiciones se rijan para todos los hechos cometidos dentro de su espacio geográfico.
- Resulta conveniente que se elimine o se precise en el artículo 8 el concepto “ordenamiento jurídico internacional” y que se explore otras posibilidades jurídicas a la reserva absoluta a la jurisdicción ordinaria.
- Se recomienda que previo a la promulgación y entrada en vigencia de la ley, esta propuesta sea sometida a un procedimiento apropiado de consulta previa, conforme lo señala el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y la normativa nacional sobre la materia.

b.2) Respecto del **Proyecto de Ley 2751/2013-CR**, se solicitaron las opiniones de las siguientes instituciones:

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Cultura.
- Defensoría del Pueblo.
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas.
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas.
- Confederación de Comunidades Campesinas del Perú.
- Confederación Nacional Agraria.
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.

Estas instituciones hasta la fecha no han hecho llegar sus opiniones respecto a este proyecto de ley.



b.3) Respecto al proyecto presentado por el Poder Judicial, se han recibido en el seno de la comisión¹ las opiniones siguientes:

- **El doctor Enrique Mendoza Ramírez**, presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, manifestó:
 - o El artículo 149 de la Constitución Política del Perú dice que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. Además, señaló que la ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial.
 - o El Poder Judicial designó una comisión de trabajo sobre justicia indígena y justicia de paz, integrada por el juez supremo Víctor Prado Saldarriaga, en calidad de presidente, el juez supremo Jorge Solís Espinoza, el juez supremo Duberlí Rodríguez Tineo y el juez superior Jorge Bazán Surdan quienes han presentado la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 313/2011-CR.
 - o El proyecto legislativo fue aprobado por la sala plena de la Corte Suprema de Justicia y pone fin a una omisión legislativa de veinte años.
 - o Los preceptos que han guiado el proyecto de ley son la coexistencia de justicia, la interculturalidad como acción de sistema de justicia, la cooperación que debe haber entre las autoridades y los órganos de resolución, la complementariedad y reconocimiento de resoluciones y el respeto a los límites constitucionales.
- **El doctor Víctor Prado Saldarriaga**, vocal supremo de la Corte Suprema de Justicia de la República, manifestó:
 - o El Poder Judicial viene desarrollando desde hace cuatro años una nueva visión en torno a las relaciones con otro sistema de justicia que existen en nuestras regiones y localidades del país y que en este contexto la Corte Suprema ha promovido diferentes acciones orientadas a consolidar esta nueva visión y a difundirla entre los operadores de la justicia ordinaria a través de la realización de congresos internacionales y nacionales.

¹ Estas autoridades se presentaron a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el martes 15 de octubre de 2013.



- La propuesta legislativa ha sido trabajada en función de los estudios de campo realizados en encuentros y talleres con autoridades de la justicia comunal, de las rondas campesinas y fue finalmente aprobada por la sala plena de la Corte Suprema de Justicia y remitida en el mes de octubre de 2011 al Congreso de la República.
- La iniciativa reúne principios, políticas, procedimientos, prácticas de acercamiento, respeto mutuo, interacción y colaboración para la realización de los fines que son comunes con la justicia y la paz social entre los pueblos.
- Lo esencial es el reconocimiento de una coexistencia de un sistema de justicia y de la interculturalidad como la base de la relación y de la interacción entre estos sistemas, así como el respeto a los límites y controles constitucionales.
- La política general de coordinación entre las autoridades de la justicia ordinaria y especial debe fomentar la cordialidad y el respeto mutuo para posibilitar una interacción y más bien afianzar un estado y un clima de confianza que permita un acercamiento y una consulta permanente, así como el desarrollo de una cooperación que sea eficaz, oportuna y recíproca entre todas estas autoridades.
- La forma de coordinación que privilegia el proyecto es el diálogo directo y funcional entre las autoridades de los sistemas de justicia, con la finalidad de posibilitar un consenso operativo que permita una actuación autónoma o conjunta pero que realice las competencias particulares que alcanzan y se reconocen a cada una de las instancias de justicia mencionadas.
- Las reglas de competencia, siguiendo el mandato constitucional, es la preeminencia del principio de territorialidad para los hechos jurídicos que van a determinar la actuación de la justicia especial comunal.
- La competencia en materia penal debe reservarse en exclusividad para la justicia ordinaria en cuanto al tratamiento procesal de los delitos contra el Estado, contra el ordenamiento jurídico internacional, contra la criminalidad organizada e incluso contra los delitos de homicidio doloso y de violación sexual. No obstante en el caso de estos dos últimos delitos, encuentros posteriores en el Poder Judicial han planteado la posibilidad de que estos sean abordados por la justicia comunal.
- El proyecto fija reglas de cooperación y coexistencia entre los sistemas de justicia y las autoridades podrán hacer requerimientos de colaboración para el intercambio de pruebas, búsqueda y detención de personas, realización



de comunicaciones, identificación o incautación de bienes, pericias especializadas y ejecución de sentencias.

- Las decisiones adoptadas por una instancia de justicia especial comunal no podrán ser revisadas por el Poder Judicial ya que tendrán la condición equivalente a una cosa juzgada. El único ámbito donde la justicia ordinaria podría intervenir está ligado al de la defensa de los derechos fundamentales.
 - El proyecto fija los lineamientos básicos de lo que va a ser la solicitud de requerimiento que haga una autoridad a otra respecto del auxilio que necesita y señala que el no acatamiento a este pedido de autorización acarreará responsabilidad funcional de quién es requerido.
 - El proyecto habilita un bloque de justicia intercultural que será base para la evaluación hermenéutica de las normas que lo componen en base a su compatibilidad con la Constitución, los diferentes instrumentos internacionales que tratan de la materia y con el derecho consuetudinario de los pueblos.
- **La doctora Patricia Balbuena Palacios**, viceministra de Interculturalidad, manifestó:
- Estar a favor de mantener la denominación “jurisdicción especial” en vez de “jurisdicción especial comunal” y que ambas jurisdicciones, la ordinaria y la especial, deben desarrollar una serie de habilidades y herramientas interculturales para lograr el proceso de diálogo y coordinación según el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
 - La futura ley debe reconocer la no existencia de subordinación entre ambas jurisdicciones; la jurisdicción especial no puede estar subordinada por la jurisdicción ordinaria.
 - Se debe dar más fuerza a la protección de los derechos de los administrados desde un enfoque de derechos humanos, y debe existir una concordancia entre la competencia territorial con la legislación de las comunidades nativas y se debe hablar de términos indígenas en la norma.
- **El doctor Fernando Castañeda Portocarrero**, adjunto al Defensor del Pueblo para asuntos constitucionales, manifestó:



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.**

- La necesidad de cambiar las terminologías “sistemas de justicia”, “jurisdicción intercultural” con la finalidad de que exista uniformidad en la ley, ya que son utilizadas indistintamente.
 - Que debe especificarse claramente en la ley el ámbito de aplicación y señalarse que se incluye las relaciones de coordinación y apoyo de la Policía Nacional del Perú.
 - El Estado debe reconocer y garantizar los sistemas normativos de las comunidades campesinas, nativas y ronderas, debiendo reconocer el principio del pluralismo jurídico.
 - Se debe atribuir competencia a la jurisdicción campesina, nativa y rondera en base a los hechos ocurridos en su ámbito territorial.
 - En el entendido de que esta norma afecta a las comunidades campesinas y nativas deben ser consultadas previamente.
- **El señor Antolín Huáscar**, representante de la Confederación Nacional Agraria, manifestó:
- Las comunidades antiguamente sufrían discriminación, abusos y violación de sus derechos.
 - En caso de violencia sexual, cada comunidad tiene sus propias normas de justicia y las autoridades de la justicia ordinaria no lo entienden.
 - Se debe cumplir con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la ley de comunidades para que se considere las opiniones de las comunidades.
 - La propuesta legislativa debe colocar a ambas justicias, especial y ordinaria, en un trato de igualdad.
 - Se debe reconocer la igualdad de las rondas campesinas, trabajar de manera conjunta y en el caso de violación sexual se debe tener en cuenta la cosmovisión de nuestro país y la sanción aplicada por cada pueblo.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

- a) En el **Proyecto de Ley 313/2011-PJ** se propone:



- Un modelo donde el respeto mutuo y las relaciones de igualdad entre los sistemas de justicia constituyen condiciones básicas de un enfoque intercultural de la justicia y no de una estática visión de multiculturalismo jurídico.
- Como principios generales de coordinación entre la jurisdicción especial comunal y la jurisdicción ordinaria se establecen los siguientes:
 - o Coexistencia de sistemas de justicia. Se reconoce formalmente que en el Perú coexisten diversos sistemas de justicia que interactúan en ámbitos geográficos y poblacionales diferentes.
 - o La interculturalidad como base de la interacción de los sistemas de justicia. Significa que la interacción entre los sistemas de justicia es una expresión de interculturalidad, por lo que es necesario un diálogo permanente, en condiciones de igualdad y respeto mutuo.
 - o Cooperación entre autoridades u órganos de resolución. Compartiendo como finalidad común la realización de la justicia, la cooperación entre órganos de resolución de los sistemas de justicia debe desarrollarse sin ninguna forma de discriminación y bajo criterios de reciprocidad.
 - o Complementariedad y reconocimiento de resoluciones. Lo decidido por un órgano de un sistema de justicia es reconocido y ejecutado por los órganos de otros sistemas de justicia, adquiriendo valor de cosa juzgada.
 - o Respeto a los límites y controles constitucionales. Las reglas y prácticas de los sistemas de justicia deben adecuarse a las garantías del debido proceso, así como a los límites y controles que se regulan en la Constitución Política del Perú.
- Para viabilizar la orientación rectora de estos principios en el proceder práctico de los sistemas de justicia se han definido las políticas de actuación siguientes:
 - o El encuentro entre autoridades de diferentes sistemas de justicia debe evitar generar o incrementar tensiones.
 - o Las autoridades de los sistemas de justicia deben ejercer entre sí una práctica de acercamiento y consulta permanente.
 - o Las autoridades de un sistema de justicia deben brindar oportunamente el apoyo que les sea requerido por las autoridades de otros sistemas de justicia.



- Se debe impulsar y practicar el intercambio mutuo de experiencias y conocimientos entre los sistemas de justicia que coexisten en un determinado ámbito geográfico-poblacional.
- Reconocer plena validez a los instrumentos de comunicación o resolución que empleen las autoridades de los diferentes sistemas de justicia.
- Promover la concordancia práctica como base de la definición y reconocimiento mutuo de competencias propias entre las autoridades de los diferentes sistemas de justicia.
- Que las disposiciones de la presente ley deberán interpretarse en concordancia con las normas sobre comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas consagradas en la Constitución Política del Perú, los tratados y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos, en especial sobre pueblos indígenas, ratificados por el Estado peruano, la legislación específica del sistema jurídico nacional y usos, costumbres, valores, prácticas e instituciones de las mencionadas comunidades y rondas campesinas.
- Que las autoridades de los sistemas de justicia establecerán, a través del diálogo directo, medios y formas de coordinación funcional y operativa en el ámbito local, regional y nacional en el que interactúen. Para ello, se reunirán periódicamente y acordarán prácticas o procedimientos útiles para decidir lo pertinente a la actuación autónoma o conjunta de sus competencias.
- Que en los lugares donde coexistan juzgados de paz con autoridades de otros sistemas de justicia, con competencia en comunidades campesinas, comunidades nativas o rondas campesinas, se deberán coordinar los actos, así como los procedimientos que aplicará ambas autoridades para evitar interferencias y brindar una adecuada administración de justicia.
- Como regla general que la jurisdicción especial comunal tiene competencia sobre los hechos o conflictos surgidos en su ámbito territorial y que de acuerdo con su derecho consuetudinario o propio corresponde conocer a sus autoridades jurisdiccionales.

Asimismo, se propone que cuando se susciten hechos o conflictos que involucren a personas no pertenecientes a una comunidad campesina, comunidad nativa o ronda campesina, el caso será sometido a conocimiento de la sala correspondiente de la Corte Superior de Justicia, a fin de que dirima qué órgano jurisdiccional debe avocarse a su procesamiento y resolución, salvo que el implicado exprese su consentimiento y se someta a la jurisdicción especial comunal.



- Que la jurisdicción ordinaria podrá conocer los casos que son competencia de las autoridades de la jurisdicción especial comunal cuando estas últimas por su complejidad, gravedad de los efectos generados o en aplicación de sus propias normas sobre inhibición, declinen a favor de la primera y esta sea competente para conocerlos.

También propone que serán de conocimiento exclusivo de la jurisdicción ordinaria los delitos contra el Estado, contra el ordenamiento jurídico internacional, de criminalidad organizada, de homicidio doloso y de violación sexual.

- Que los conflictos de competencia entre las autoridades de la jurisdicción especial comunal y la jurisdicción ordinaria serán resueltos por la sala correspondiente de la Corte Superior de Justicia en cuyo ámbito territorial se haya suscitado el conflicto. Esta sala decidirá el conflicto de competencia en audiencia pública, escuchando a las partes del caso, con intervención del Ministerio Público y del representante de las comunidades campesinas, comunidades nativas o rondas campesinas. La iniciativa legislativa también propone que la resolución que emita esta sala sea inimpugnable.
- Que las autoridades de los sistemas de justicia se brindarán recíproca colaboración y apoyo mutuo para la realización de los actos y diligencias siguientes: práctica e intercambio de pruebas; búsqueda y detención de personas; realización de comunicaciones y notificaciones; identificación, incautación o decomiso de bienes; realización de pericias especializadas; ejecución de sentencias o resoluciones; entre otros actos o diligencias que resulten pertinentes.

b) En el **Proyecto de Ley 2751/2013-CR** se propone:

- El marco regulatorio de coordinación entre la jurisdicción intercultural y la jurisdicción ordinaria. Comprendiéndose por jurisdicción intercultural a las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.
- Interpretar la presente iniciativa legislativa en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú; las normas sobre comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas; la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Interpretar los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos de pueblos indígenas ratificados por el Estado peruano de acuerdo con la legislación nacional, los usos y costumbres de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.



- Como principios de coordinación intercultural se fijan los siguientes:
 - o Preservar la coexistencia de la justicia intercultural con la justicia común que interactúan en ámbitos poblacionales y culturales diversos.
 - o Impulsar el diálogo permanente entre los sistemas de justicia.
 - o Promover la coordinación e información entre los órganos de resolución de los sistemas de justicia.
 - o Reconocer las decisiones de los sistemas de justicia intercultural en cuanto no contravengan la Constitución Política del Perú y la legislación nacional.
 - o Practicar el intercambio de experiencias y conocimientos entre los sistemas de justicia ordinaria e intercultural.
- Que debe prevalecer la jurisdicción y competencia intercultural en los lugares donde exista juzgados de paz y fueros de justicia intercultural, en cuanto no se manifiesten contrarios a la Constitución Política del Perú y la legislación nacional.
- Que la justicia intercultural actúe en las causas que surgen en su ámbito, conforme al derecho consuetudinario, siempre que no violen derechos fundamentales de la persona.
- Como instancia para dirimir los conflictos de competencia a la Corte Superior de Justicia, respetándose el principio de pluralidad de instancias.
- Que las instituciones y autoridades del sector público no puedan establecer formas o modalidades de discriminación, directa o indirecta, en el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.

III. MARCO NORMATIVO

a) Marco nacional:

- o Constitución Política del Perú.
- o Ley 29824, Ley de Justicia de Paz.
- o Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- o Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.**

- Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas.
- Resolución Legislativa 26253², que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.
- Decreto legislativo 635, Código Penal.
- Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal.
- Decreto Supremo 025-2003-JUS, aprueban reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.
- Directiva 012-2000-PROMUDEH/SETAI³, que aprueba la Directiva para promover y asegurar el respecto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas a nivel nacional.

b) Marco internacional:

- Declaración Universal de Derechos Humanos⁴.
- Pacto Internacional de Derechos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁶.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁷.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a) Análisis técnico

Los proyectos de ley materia del presente dictamen proponen desarrollar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, estableciendo principios, políticas, criterios y reglas para la coordinación entre la jurisdicción especial comunal y la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, conviene analizar el derecho fundamental en que se basan las propuestas legislativas y el estado actual de las instituciones que conforman la justicia especial comunal en el país, para luego abordar el análisis concreto de la propuesta de regulación.

² De fecha 5 de diciembre de 1993.

³ De fecha 21 de junio de 2000.

⁴ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217A del 10 de diciembre de 1948.

⁵ Aprobado por Decreto Ley 22231 del 11 de julio de 1978 y ratificado el 12 de julio de 1978.

⁶ Aprobado por Resolución Legislativa 26253 del 5 de diciembre de 1993 y ratificado el 17 de enero de 1994.

⁷ Aprobado por la Asamblea General el 13 de setiembre de 2007.



1. Derecho a la identidad étnica y cultural de las personas y el reconocimiento y protección a la pluralidad étnica y cultural de la nación

El derecho a la identidad étnica y cultural de las personas en general y el reconocimiento y protección por parte del Estado a la pluralidad étnica y cultural de la nación están amparados en el numeral 19 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú⁸.

Este artículo establece la consagración constitucional del derecho a la identidad étnica y cultural; es decir, el derecho de cada persona a ser distinto del resto de peruanos, concepto que se encuentra vinculado al de la dignidad y la libertad de la persona. Pero este artículo constitucional además reconoce que el Perú es un país cuya realidad social es pluricultural, pluriétnica y multilingüe, lo cual ha llevado a identificar diversas formas de organización y solución de conflictos⁹.

Con relación a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas es importante destacar lo que consignó el entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano en la Directiva 012-2000-PROMUDEH/SETAI¹⁰, de fecha 21 de junio de 2000, donde se define “a la identidad étnica y cultural como el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifican a un pueblo indígena, comunidad campesina o comunidad nativa”.

Esta directiva, además menciona que “el respeto a su identidad étnica y cultural comprende: el derecho a decidir sobre su propio desarrollo; el respeto a sus formas de organización; el derecho a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles; el derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos que pueda afectarles; el derecho a no ser discriminado; el derecho a expresarse en su propia lengua; el respeto a su pertenencia a un determinado grupo étnico; el respeto a sus estilos de vida, a sus costumbres y tradiciones y cosmovisión; el derecho al reconocimiento, revaloración y respeto de sus conocimientos tradicionales y prácticas ancestrales; entre otros, incluyendo el derecho a que se respete su condición de aislamiento voluntarios, en los casos en que así proceda”.

El importante alcance que esta directiva otorga respecto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, no debe confundir que el

⁸ Este artículo señala que toda persona tiene derecho “A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (...)”

⁹ Niquen Enríquez, Danitza. “Pluralismo jurídico: Un nuevo enfoque de la interculturalidad en el Perú”, Revista de Derecho y Ciencias Políticas –UNMSM. Volumen 66, páginas 313.

¹⁰ Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas a nivel nacional.



Estado peruano es uno e indivisible conforme se señala en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú¹¹.

La pluralidad cultural de la nación también se expresa a través de los diversos sistemas jurídicos que tiene el país para resolver sus problemas; así podríamos afirmar que en el Perú existe un pluralismo jurídico, el cual debe entenderse como “la existencia simultánea -dentro del mismo espacio de un estado- de diversos sistemas de regulación social y resolución de conflictos, basados en cuestiones culturales, étnicas, raciales, ocupacionales, históricas, económicas, ideológicas, geográficas, políticas, o por la diversa ubicación en la conformación de la estructura que ocupan los actores sociales”¹².

En el caso de las comunidades campesinas y nativas existe un derecho consuetudinario ancestral que se trasmite de generación en generación, el cual responde a un código moral de justicia basado en costumbres y tradiciones. Danitza Ñiquen Enríquez¹³ refiere que “La aceptación y respeto de las reglas de este derecho consuetudinario y de su institucionalidad, se basan en sustentos objetivos de poder y autoridad, pero también en mecanismos subjetivos de solidaridad, cooperación y reciprocidad”.

2. Las comunidades campesinas y nativas en el Perú

La existencia legal de las comunidades campesinas y nativas, su organización, el uso de sus tierras y el respeto a su identidad cultural están amparados en el artículo 89 de la Constitución Política del Perú¹⁴.

Es pertinente distinguir que las comunidades campesinas tienen origen en la sierra del país y las comunidades nativas en la Amazonía, regiones cuyas características ecológicas y geográficas son notoriamente diferentes y cada una tienen su propia identidad étnica y cultural¹⁵.

La Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, las define como organizaciones de interés público con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de

¹¹ Este artículo precisa que “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible (...)”.

¹² Ballón Aguirre, Francisco. “Introducción al Derecho de los Pueblos Indígenas”, página 22.

¹³ Tomado del artículo “Pluralismo jurídico: un nuevo enfoque de la interculturalidad en el Perú”, Revista de Derecho y Ciencias Políticas –UNMSM. Volumen 66, páginas 314.

¹⁴ Este artículo señala que “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. (...) El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

¹⁵ Figallo Adianzén, Guillermo. La Constitución Comentada. Tomo III, página 1084.



actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

En el caso de las comunidades nativas, el Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, señala que están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso en la Amazonía.

Ahora bien, las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, son instituciones de la justicia especial comunal, por cuanto por mandato constitucional pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con su derecho consuetudinario y siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas.

En la actualidad, no hay un registro actualizado de las comunidades campesinas y nativas, solo se cuenta con información que hemos extraído de un informe referido a la “Justicia Comunal en el Perú”, auspiciado por la GTZ y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo que fue impreso en el diciembre de 2010.

Este informe da cuenta sobre la realidad social de las comunidades campesinas y nativas en base de un registro en el Ministerio de Agricultura, una base de datos preparada por la Defensoría del Pueblo y los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario de 1994. Este informe advierte que las cifras de estas fuentes oficiales no concuerdan entre sí en cuanto al número total de comunidades, sobre su situación legal, ni respecto de la cantidad de tierras tituladas.

La información oficial más actual es del año 2002, y figura en el cuadro que se presenta a continuación:

**Comunidades campesinas y nativas registradas
Año 2002**

Tipo de organización	Número
Comunidades campesinas	5 818
Comunidades nativas	1 267

Fuente: GTZ – Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Elaboración: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

A pesar de no contar con cifras actualizadas, la población y el Estado reconocen a las instituciones de la justicia especial comunal como aliados estratégicos para la seguridad, la justicia y la paz en las zonas donde el Estado no está presente.



3. Rondas campesinas en el Perú¹⁶

Las rondas campesinas, a diferencia de lo que sucede con las comunidades campesinas y nativas, no tienen reconocimiento constitucional para ejercer potestad jurisdiccional; sin embargo, vía interpretación, sí es posible considerar que estas organizaciones también tienen potestades jurisdiccionales desde el momento en que pueden existir como organizaciones comunales independientes, diferentes de una comunidad campesina o nativa.

Para tener un conocimiento más exacto de las rondas campesinas, veamos el cuadro siguiente:

Tipos de Rondas Campesinas y su ubicación

Tipos de organización		Zonas de mayor presencia
Rondas Campesinas	Integrantes de comunidades campesinas.	Ancash, Junín, Apurímac, Huánuco.
	Independientes de comunidades campesinas.	Cajamarca, Amazonas, San Martín.

Fuente: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

Elaboración: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Las rondas campesinas surgieron a mediados de la década de los setenta por decisión de los propios campesinos. Aparecieron como necesidad comunal de protección de sus bienes¹⁷, no solo desde las propias comunidades sino también de aquellas poblaciones rurales andinas que carecían de comunidades campesinas. Las rondas campesinas, forman parte de un sistema comunal propio y constituyen una forma de autoridad comunal en los lugares del país donde existen, sean o no parte de comunidades campesinas y nativas.

A través de la historia, las rondas campesinas han asumido roles de seguridad, desarrollo y de administración de justicia, aplicando las normas del derecho consuetudinario. Son una respuesta comunal ante el problema de la falta de acceso a la justicia, aplican una justicia reconciliadora y ejercen mecanismos de resolución de conflictos.

La Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas, señala que tienen personalidad jurídica y funcionan de forma autónoma y democrática, pueden establecer interlocución con el Estado, apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las comunidades

¹⁶ Extraído de un informe "Criterios para resolver procesos penales que involucran a miembros de las Rondas Campesinas", elaborado por el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), Lima, setiembre de 2010.

¹⁷ Sobre todo los vinculados a la actividad agrícola y ganadera, combatiendo el abigeato y, posteriormente, otros delitos como robos y violaciones.



campesinas y nativas, colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial.

Si bien es cierto, la ley antes acotada y el artículo 149 de la Constitución Política del Perú le atribuyen funciones de apoyo al ejercicio jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas, es de resaltar que el Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116 del 13 de noviembre de 2009 de las salas penales de la Corte Suprema de Justicia de la República haciendo una correcta interpretación constitucional han reconocido la legitimación y la autonomía de las rondas campesinas para administrar justicia.

El reconocimiento de facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas, así como a las comunidades campesinas y nativas se basa en la Constitución Política del Perú, que afirma el derecho a la identidad étnica y cultural de las personas y reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que ratifica el derecho de los pueblos históricos a conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, y constituye el criterio fundamental de la conciencia de su identidad.

Si tenemos en cuenta que las rondas campesinas son la expresión de una autoridad comunal y de los valores culturales de las poblaciones donde actúan, puede afirmarse válidamente que pueden administrar justicia. No hacerlo sería un trato discriminatorio e incompatible con el derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación.

El fundamento del artículo 149 de la Constitución Política del Perú es que los pueblos con una tradición e identidad propias en sede rural resuelven sus conflictos con arreglo a sus propias normas e instituciones. Es obvio que al ser las rondas campesinas parte de este grupo social y cultural, actúan en un espacio geográfico y lo hacen conforme al derecho consuetudinario.

En conclusión, podemos afirmar que las comunidades campesinas y nativas no son los únicos titulares del derecho a la identidad cultural y del derecho consuetudinario. Si bien es cierto que la Constitución Política del Perú y la Ley 27908, Ley de rondas campesinas, ratifican que estas apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas. Queda claro que las funciones de control del orden y la administración de justicia son también de las rondas campesinas, tanto si estas se originan en las comunidades o si surgieran en aquellos espacios rurales en los que no existe comunidades campesinas, porque son formas autónomas y democráticas de organización comunal.

Con esta correcta interpretación se ha corregido de alguna manera el problema de las rondas campesinas, pues si bien sus decisiones no sufren de ineficacia, su ejecución genera hasta la fecha acusaciones en contra de los ronderos por delitos de secuestro,



usurpación de funciones, lesiones o extorsión, faltando aún una norma con rango de ley que le otorgue mayor validez a este criterio interpretativo.

4. Justicia comunal en el Perú¹⁸

A diferencia de lo que sucedía con las constituciones anteriores, la Constitución Política del Perú de 1993 se ocupa de la justicia comunal considerándola como un tribunal especial. Es decir, como un órgano que ejerce jurisdicción pero que no pertenece al Poder Judicial, al igual que el Jurado Nacional de Elecciones o el Tribunal Constitucional.

La norma constitucional señala textualmente que el titular de la potestad jurisdiccional son las autoridades de las comunidades campesinas y nativas y que ejercen esta labor con el apoyo de las Rondas Campesinas. Además, señala que la competencia territorial de estos órganos se extiende a todo su ámbito territorial y que resolverán de acuerdo con el derecho consuetudinario, teniendo como límite los derechos fundamentales de las personas¹⁹.

La justicia comunal²⁰ existe antes de la conformación del Estado peruano y fue parcialmente ignorada durante la época colonial y gran parte de la historia republicana. En la actualidad, las comunidades campesinas y nativas siguen administrando sus sistemas jurídicos, los mismos que son reconocidos por las normas nacionales e internacionales y forman parte del Estado peruano.

El informe “Justicia Comunal en el Perú”²¹, señala que la justicia comunal es el conjunto de sistemas conformados por autoridades, normas (orales o escritas) y procedimientos propios, a través de los cuales los pueblos indígenas regulan la vida al interior de sus comunidades para resolver sus conflictos. Esta justicia busca principalmente resolver los problemas de la comunidad y mejorar la calidad de vida de sus integrantes, porque para ella no existe una pelea ni un ganador.

Este importante documento también precisa que no forma parte de la justicia comunal el linchamiento y la justicia por mano propia, entre otros aspectos, debido a que estas prácticas no respetan la dignidad de la persona humana y viola derechos fundamentales como la vida, la integridad física y el debido proceso.

¹⁸ Extraído del informe “Justicia Comunal en el Perú”, elaborado por la GTZ y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

¹⁹ Javier de Belaúnde López de Romaña. Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima, febrero de 2006, página 130 y 131.

²⁰ Conocida también como sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, justicia comunitaria, jurisdicción indígena y derecho consuetudinario indígena, entre otros.

²¹ Elaborado por la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).



Los principios de la justicia comunal tienen su origen en creencias, valores y particulares formas de vida de cada pueblo indígena. De igual forma, se apoya en los principios democráticos e igualitarios, busca la convivencia pacífica, fomenta la prevención, la coordinación y la cooperación dentro y fuera de la comunidad.

Finalmente, conviene señalar que el texto constitucional atribuye jurisdicción a estos órganos especiales no solo por la necesidad de cubrir la ausencia del Estado en estos ámbitos territoriales sino también por una cuestión de derecho que le corresponde a los integrantes de estas comunidades, debido a que forma parte de su desarrollo natural, y a su identidad cultural que les reconoce el propio texto constitucional en varios artículos.

5. Reconocimiento de la justicia comunal

El reconocimiento de las formas tradicionales de resolución de conflictos de las comunidades campesinas y nativas, así como de las rondas campesinas ha sido contemplado a través del tiempo en nuestro ordenamiento jurídico nacional e internacional del cual el Perú es parte no solo con la finalidad de que estas comunidades puedan conservar su identidad cultural sino también para que tengan acceso a un medio cercano de solución de conflictos.

Los instrumentos jurídicos que incorporan este reconocimiento son los siguientes:

- La Constitución Política del Perú señala en su artículo 149 que “Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial²² de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”. (el subrayado es nuestro)
- El Código Procesal Penal señala en su artículo 18, inciso 3) que “La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer de los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución”. (el subrayado es nuestro)
- La Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas, indica en su artículo 1 “Reconócese personalidad jurídica a las Rondas Campesinas, como forma autónoma y democrática de organización comunal, pueden establecer interlocución con el

²² El Convenio 169 de la OIT define territorio como “La totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera” (Artículo 13, 2) e incluye dentro de los derechos territoriales “las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (Artículo 14, 1).

La Corte Constitucional de Colombia ha establecido el precedente de que el término “territorio” no solamente se refiere a la tierra de propiedad legalmente reconocida, sino a la habitualmente ocupada por una comunidad indígena o a “aquellas áreas poseídas por una parcialidad, comprendiendo en ellas no sólo las habitadas y explotadas sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales (Sentencia T-384 de 1994).



Estado, apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas, colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la Ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial. Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponda y favorezca” (el subrayado es nuestro)

- El Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja Selva, precisa en su artículo 19 que “Los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se originen entre los miembros de una comunidad nativa, así como las faltas que se cometan, serán resueltas o sancionadas en su caso, en forma definitiva por sus órganos de gobierno. En los procesos civiles y penales los Tribunales Comunes o Privativos, según sea el caso, tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socio-culturales de las Comunidades”. (el subrayado es nuestro)
- La Ley 29824, Ley de Justicia de Paz, señala en su artículo 60 que “En los centros poblados donde coexisten juzgados de paz con organizaciones comunales como las rondas campesinas, comunidades campesinas o comunidades nativas, deben trabajar coordinadamente para una adecuada administración de justicia de conformidad con el artículo 149 de la Constitución Política del Perú”. (el subrayado es nuestro)
- El Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116²³, de fecha 13 de noviembre de 2009, reconoce la legitimación y la autonomía que tienen las organizaciones de rondas campesinas y comunales para administrar justicia.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 34 que “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus (...) sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”, y en su artículo 35, se señala que “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades”.
- La Resolución Legislativa 26253; que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, reconoce en diversos artículos el derecho a la justicia comunal, señalando:

²³ Con este acuerdo, el Pleno Jurisdiccional de las salas penales de la Corte Suprema de Justicia, se establecen criterios para resolver procesos penales que involucran a miembros de las Rondas Campesinas.



- Artículo 8, numeral 2, “Dichos pueblos deberán tener derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”.
- Artículo 9, numeral 1, “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

Como es de apreciar, los instrumentos jurídicos descritos reconocen la competencia de la justicia especial comunal para resolver conflictos dentro de su ámbito territorial, ejerciendo funciones jurisdiccionales, de conformidad con su derecho consuetudinario, estableciendo como límite para dicho ejercicio la no violación de los derechos humanos de las personas, conforme lo exige el artículo 149 de la Constitución Política del Perú y el artículo 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo antes señalados.

El respeto por los derechos humanos que debe observar la justicia especial comunal no significa que debe estar subordinada a la jurisdicción ordinaria, sino que debe existir un nivel de coordinación y cooperación mutua para lograr una mayor eficiencia en la administración de justicia en sus respectivas jurisdicciones.

De igual forma, implica que la justicia especial comunal debe respetar los derechos mínimos fundamentales, como: el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad y algunos principios básicos del debido proceso que puedan adecuarse a su cultura y tradición. No se trata de que esta observe escrupulosamente todas las normas del ordenamiento jurídico nacional ya que ello sería prácticamente imposible.

6. Coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria

La última parte del artículo 149 de la Constitución Política del Perú señala que “La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”.

A este respecto, es de señalar -como hemos visto- que la justicia comunal es un sistema que tiene sus propias normas, procedimientos, autoridades y sanciones y que no existe una sola justicia especial, sino que coexisten diversos sistemas de justicia,



más allá de prácticas similares en la forma de administrar justicia y de ejercer principios diferentes a los de la justicia ordinaria.

También es oportuno precisar que la justicia especial comunal que refiere este artículo constitucional no es una norma aislada de la Constitución Política del Perú, sino que guarda estrecha relación con varios derechos constitucionales, como la tutela jurisdiccional, el principio de justicia, la protección de los derechos humanos, el principio de que la justicia emana del pueblo, entre otros.

Así, consideramos que la regulación legal de coordinación de estas jurisdicciones debe partir del respeto y reconocimiento de la autonomía de cada una de ellas, conforme lo ha establecido la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 109²⁴ donde ha establecido algunos de los presupuestos que debería abordar esta ley, entre los cuales tenemos:

- Establecer las bases para la determinación de la competencia del sistema judicial nacional y de la jurisdicción comunal, así como para la resolución de posibles colisiones entre ambas jurisdicciones.
- Determinar los límites mínimos en materia de derechos humanos con relación a la jurisdicción comunal.
- Precisar que las decisiones emitidas por las autoridades comunales tienen el carácter de firmes, siguiendo la pauta marcada por el artículo 18 del Código Procesal Penal.
- Precisar el valor de las actuaciones practicadas en la investigación o proceso comunal.
- Ofrecer la posibilidad de optar por las denominadas “cláusulas de salida”. Dichas cláusulas permitirán, a través de procesos constitucionales iniciados por ciudadanos condenados por la justicia comunal, que el núcleo de derechos mínimos se fuera concretando y ampliando.
- Permitir el reconocimiento de las autoridades comunales -incluyendo a las rondas campesinas- legitimadas para impartir justicia comunal en cada región y centro poblado.

²⁴ Este informe se denomina “Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”, página 33.



- Establecer mecanismos obligatorios de cooperación entre autoridades de cada orden jurisdiccional, en especial para la realización de diligencias, así como para reconocer su validez en ambos órdenes.
- Impulsar la internalización del reconocimiento de la justicia comunal entre los operadores jurídicos del sistema judicial.

Todo ello, en busca de un respaldo legal para la justicia especial comunal que, a la vez, promueva políticas de protección y de fomento para una adecuada interacción con las instituciones de la justicia estatal.

Sin embargo, es de advertir que a lo largo de la vigencia de la Constitución Política del Perú no ha existido suficiente voluntad política para aprobar una ley de coordinación entre los órganos de la justicia especial comunal y los de la justicia ordinaria, a pesar de haberse presentado diversos proyectos de ley sobre la materia.

Javier de Belaúnde López de Romaña²⁵ afirma, con mucho acierto, que “la ausencia del desarrollo legal ha llevado a que la potestad jurisdiccional de las autoridades comunales sea en la práctica ineficaz, porque no llega a prestar la tutela exigida. En efecto, en algunas oportunidades ello se deberá a que ciertas decisiones no puedan ejecutarse por falta de colaboración o cumplimiento de parte de las autoridades correspondientes que no se consideran vinculadas por la decisión de las autoridades comunales, como, por ejemplo, propios jueces o la policía; y en otros casos, la ineficacia será consecuencia de que el justiciable no encuentre en la justicia comunal el contexto adecuado para resolver su conflicto.”

No es sencillo exigir respecto por la justicia comunal cuando no se sabe cuáles son las instancias de la justicia estatal ante las cuales pueden impugnarse sus decisiones, o cuando no se precisa cuáles son los criterios que estas instancias pueden utilizar para revisar las decisiones tomadas por las autoridades comunales, de acuerdo al derecho consuetudinario, cuando no se establece cuál es la competencia material de las autoridades comunales, etc.” (el subrayado es nuestro)

7. Obligación de desarrollar legislativamente el artículo 149 de la Constitución Política del Perú

El diseño normativo de la Constitución Política del Perú de 1993 reconoció, en varios de sus artículos, la diversidad étnica y cultural de nuestro país; sin embargo, en el artículo 149 se señala expresamente la facultad de las autoridades campesinas y nativas para ejercer funciones jurisdiccionales con el apoyo de las rondas campesinas, aplicando su

²⁵ Reforma del Sistema de Justicia ¿En el camino correcto? Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima, febrero de 2006, página 132.



derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

Este artículo constitucional estableció además, en su última parte, el mandato al legislador de desarrollar una ley de coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.

Javier La Rosa Calle y Renato Lavaggi Tapia²⁶ sostienen que “han transcurrido cerca de 20 años desde la entrada en vigencia de estas normas y aún existen una serie de problemas que tienen que ver con el reconocimiento de dicha potestad jurisdiccional por parte de las comunidades campesinas y nativa, negando los postulados constitucionales y el propio avance del derecho internacional de los pueblos indígenas.”

Estos problemas también han sido advertidos por la Defensoría del Pueblo²⁷, institución que ha constatado “una renuencia de miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público a reconocer como pares jurisdiccionales a las autoridades comunales”. Esta situación ocurre porque en algunos casos los operadores jurídicos y funcionarios del sistema de justicia se niegan a reconocer el derecho producido por instancias indígenas o comunales, lo cual ha llevado al absurdo de que integrantes de rondas campesinas y de comunidades campesinas y nativas sean procesados penalmente por el hecho de ejercer sus facultades jurisdiccionales.

La situación descrita podría mejorar considerablemente si se cumpliera con legislar la imprescindible coordinación entre la justicia comunal y las instancias del Poder Judicial como lo sostiene la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 109, denominado “Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”.

A respecto, resulta conveniente advertir lo señalado por el Tribunal Constitucional en cuanto al principio general de la “efectividad de las disposiciones constitucionales”²⁸. Dicho principio se desprende del propio carácter normativo del texto constitucional que contiene referencias expresas al desarrollo de una legislación determinada que dé cumplimiento a una norma constitucional como ocurre en el presente caso.

El no hacerlo significa estar incurso en el supuesto de una “omisión normativa inconstitucional directa”²⁹ que es la que se produce cuando el legislador no emite la ley que desarrolla aquello que la norma constitucional ordena³⁰.

²⁶ Hacia una ley de coordinación para la justicia: debates en torno a una propuesta de desarrollo del artículo 149 de la Constitución, serie justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, volumen 5, Instituto de Defensa Legal, IDL, Lima, 2013, página 33.

²⁷ Informe Defensorial N° 109. Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán, página 31.

²⁸ Tomado de la sentencia recaída en el Expediente N° 05427-2009-PC/TC, fundamento 15.

²⁹ Tomado de la sentencia recaída en el Expediente N° 05427-2009-PC/TC, fundamento 25.



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.

Con la finalidad de superar esta omisión normativa, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología considera necesario e impostergable pronunciarse, a la brevedad posible, emitiendo una norma que desarrolle la adecuada coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria.

9. Consulta previa legislativa

En atención a las opiniones de las diversas instituciones consultadas y en especial de lo que establece el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes que señala:

“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- i) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.” (el subrayado es nuestro)

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología considera importante señalar que antes de la aprobación del presente dictamen por el pleno del Congreso de la República este documento debe someterse al procedimiento de consulta previa que regula la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC, por considerar que su contenido normativo incide directamente en las comunidades nativas y pueblos indígenas.

b) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

Como hemos dicho, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú establece “Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona”. (el subrayado es nuestro)

Asimismo, este artículo constitucional señala que “La Ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás

³⁰ Nuestro ordenamiento jurídico no contempla un proceso que permita el control constitucional de las omisiones normativas inconstitucionales. El control a este tipo de infracciones se ha llevado a través de la jurisprudencia, donde el Tribunal Constitucional ha ordenado, en algunos casos, a la autoridad que corresponda la emisión de la regulación necesaria a fin de superar la situación de inconstitucionalidad producida.



instancias del Poder Judicial”. Esta última parte del artículo constitucional citado es el que se propone desarrollar con las iniciativas legislativas que se han presentado.

Antes de abordar el caso específico, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología considera conveniente señalar que se ha dado prioridad a este tema en razón de su vinculación con las políticas públicas contenidas en el Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa del Congreso de la República que hacen referencia a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación dentro del objetivo estratégico equidad y justicia social.

En este contexto, señalamos a continuación las normas del ordenamiento jurídico nacional e internacional que se han tomado en cuenta para la elaboración del presente dictamen. Entre ellas tenemos:

- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. El cual señala:

“Artículo 8.

- 1) Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
- 2) Dichos pueblos deberán tener derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Artículo 9.

- 1) En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

Este convenio del cual nuestro país es parte obliga al Estado peruano, en el supuesto de que decida legislar por una ley de coordinación entre la jurisdicción especial comunal y la jurisdicción ordinaria como lo dispone la Constitución Política del Perú, a respetar u observar las costumbres o el derecho consuetudinario de las comunidades nativas e indígenas, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por el sistema jurídico nacional e internacional.



Asimismo, el diseño normativo debe respetar los métodos a los que los pueblos comunales recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual señala en su artículo 5 que “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, (...)”. Este principio refuerza el respeto a las costumbres o al derecho propio de las comunidades nativas e indígenas.
- El reconocimiento jurídico y las facultades jurisdiccionales en la solución de conflictos y controversias que otorgan a las autoridades comunales y a las rondas campesinas la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas; la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, entre otras disposiciones de menor jerarquía, han puesto especial interés a las relaciones de coordinación para una adecuada administración de justicia entre la justicia comunal y los juzgados de paz en los lugares donde coexistan, de conformidad con la Ley 29824, Ley de Justicia de Paz.
- El Código Penal, el cual establece en su artículo 18, inciso 3) que “La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer de los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución”. Con ello, se precisa claramente el respeto de la jurisdicción especial comunal en los asuntos de contenido penal.
- La Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual establece en su artículo 2 que “Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo (...)”. La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado” (el subrayado es nuestro).

Lo que significa que la futura ley de coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria tendrá necesariamente que seguir el procedimiento que regula la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC.

Bajo estos límites normativos generales, en el dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología se ha considerado los aspectos siguientes:



- En cuanto a la **definición** de:
 - **Comunidades campesinas, comunidades nativas, pueblos indígenas y justicia de paz**, se ha tomando literalmente el contenido normativo que establecen las leyes que regulan estas instituciones, a saber: la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas; la Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva; la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y la Ley 29824, Ley de Justicia de Paz; respectivamente, con la finalidad de que no haya ningún cuestionamiento en cuanto a una posible restricción o eliminación del estatus jurídico que estas organizaciones e instituciones tienen.
 - **Rondas campesinas**, se ha tomado como referencia la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas, debido a que lo que se quiere es aprovechar la oportunidad legislativa para precisar que estas organizaciones sociales, autónomas y democráticas, con personería jurídica, surgen en aquellas localidades rurales donde no existen comunidades campesinas ante la necesidad de organizar la vida en el campo, y cumplen, en algunos casos, labores y funciones similares a las comunidades campesinas. De igual forma, se ha precisado que también son rondas campesinas aquellas organizaciones encargadas de la seguridad ciudadana que son parte de las comunidades campesinas.

Se hacen estas precisiones con la finalidad de dotar de mayor autonomía a las rondas campesinas y no se las confunda como organizaciones dependientes exclusivamente ligadas a las comunidades campesinas.
 - **Jurisdicción especial**, se ha optado por esta en el dictamen y no por “jurisdicción especial comunal” debido a que esta última tiene un alcance restrictivo y no incorpora el ámbito de la administración de justicia que corresponde a las rondas campesinas y pueblos indígenas; además, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, en su última parte, hace referencia al término “jurisdicción especial”.

Así, debemos entender por jurisdicción especial el ámbito de administración de justicia de las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas.
 - **Interculturalidad³¹ y pluralismo jurídico**, esta comisión informante ha tenido por conveniente definir en el texto del dictamen lo que se debe

³¹ Es un concepto jurídicamente indeterminado por ello es necesario definirlo en la ley.



entender por estos dos conceptos con la finalidad de que haya una mejor precisión en los alcances de esta futura norma.

Así, se define interculturalidad como la interacción de las culturas e identidades de los individuos y entes colectivos, garantizando la igualdad en el reconocimiento, acceso y ejercicio de los derechos, la cual tiene por finalidad favorecer la convivencia social, el enriquecimiento recíproco y el respeto a la diversidad cultural. En el caso de pluralismo jurídico consiste en la existencia de múltiples sistemas normativos que interactúan en un espacio o sociedad determinada, por lo que adquieren el reconocimiento jurídico del Estado.

- **Ámbito territorial de la jurisdicción especial**, se ha establecido que comprende la totalidad del hábitat territorial de las regiones que las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas interesados tradicionalmente ocupan o utilizan de alguna u otra manera. Esta acepción ha sido tomada de la noción de territorio que refiere el numeral 2 del artículo 13 y el numeral 1 del artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; así como, de la decisión de la Corte Constitucional de Colombia recaída en la Sentencia T-384 de 1994, antes citada.
- **Derecho consuetudinario o derecho propio**, se ha precisado que corresponde al sistema de normas, principios, valores, prácticas e instituciones basadas en usos y costumbres que las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas consideran legítimo y obligatorio por cuanto les permite regular su vida social, organizar el orden público interno, establecer derechos, deberes y sanciones, así como resolver conflictos y tomar decisiones en el ámbito de la administración de justicia.
- **Procesos constitucionales**, se señalan únicamente los referidos a la tutela de derechos fundamentales de la persona y a resolver los conflictos de competencia, ello debido a que son estos los que únicamente están vinculados a la aplicación de la futura ley.
- En cuanto a los **principios generales de coordinación** entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria se han tomado en cuenta los siguientes:
 - **La coexistencia de jurisdicciones de justicia**, debido a que por su carácter multiétnico y pluricultural en el Perú coexisten diversas jurisdicciones entre ellas: la especial que incluye la justicia de las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y pueblos



indígenas, y la ordinaria que interactúan en ámbitos geográficos y poblacionales diferentes.

El reconocimiento a la coexistencia de jurisdicciones diferentes implica que en el Estado peruano no existe un solo órgano encargado de producir derecho y administrar justicia y que, por ello, es necesario que haya relaciones de respeto y coordinación entre estos.

- **La interculturalidad como base de la interacción**, parte por reconocer que la jurisdicción especial y ordinaria requieren de la creación de puentes de comunicación, comprensión y de respeto mutuo, mediante un diálogo permanente, en condiciones de igualdad, ello con la finalidad de favorecer la convivencia social, el enriquecimiento recíproco y el respeto a la diversidad cultural.

Al respecto, es importante conocer los esfuerzos realizados por el Poder Judicial al realizar en diciembre de 2012 en Lima el IV Congreso de Justicia Intercultural en el cual participaron magistrados de la mayoría de los distritos judiciales, jueces de paz y autoridades comunales, indígenas y representantes de rondas campesinas de todo el país. Este evento constituyó uno de los esfuerzos más serios desde un poder del Estado para llevar a la práctica ejercicios de diálogo interjurisdiccional³².

- **La cooperación entre autoridades u órganos de resolución**, debe desarrollarse sin ninguna forma de discriminación, bajo criterios de reciprocidad y respeto mutuo.

La cooperación entre órganos de resolución de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria debe dirigirse, como se ha establecido en el presente dictamen, a realizar prácticas, intercambio y valoración de pruebas; búsqueda y detención de personas; realización de comunicaciones y notificaciones; identificación, incautación o decomiso de bienes; realización de pericias especializadas; ejecución de sentencias o resoluciones, entre otros actos o diligencias de colaboración que resulten pertinentes.

- **La complementariedad y reconocimiento de resoluciones**, por este principio lo decidido de un modo definitivo por un órgano de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria es reconocido o ejecutado por las autoridades de la otra jurisdicción.

³² Dato extraído del libro "Hacia una Ley de coordinación para la justicia. Debates en torno a una propuesta de desarrollo del artículo 149 de la Constitución", serie Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, volumen 5, Instituto de Defensa Legal, IDL, Lima, 2013, página 29.



De esta forma se da un complemento válido a la actuación jurisdiccional de ambos tipos de justicia, en especial de la comunal que históricamente ha tenido resistencia y hasta rechazo a la justicia ordinaria o estatal, que es percibida como una instancia cultural ajena, por no considerar la realidad rural.

- **El respeto a los derechos fundamentales**, es lo esencial en el ámbito de actuación de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria, debido a que sus decisiones van a afectar los derechos de las personas, como su libertad, identidad étnica y cultural o su patrimonio. Además, este principio es una exigencia básica en todo Estado constitucional y democrático de derecho.
- En cuanto a los **finés de la política de coordinación** entre las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria, en el dictamen se apunta al reconocimiento de la realidad pluriétnica y cultural de nuestro país a través de la realización de acciones de coordinación y promoción de un diálogo permanente.
- En cuanto a los **procesos constitucionales ante afectaciones de derechos**, el texto del dictamen garantiza que toda persona o colectivo que considere vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales por actos o prácticas atribuibles a las autoridades de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria, puede recurrir en su defensa al inicio del proceso constitucional pertinente.

Ello quiere decir que una persona o grupo de personas, independientemente del grupo étnico al que pertenezcan, cuando consideren vulnerados o amenazados sus derechos, podrán iniciar las acciones de garantía que regula el artículo 200 de la Constitución Política del Perú³³ y la Ley 28237, Código Procesal Constitucional, con la finalidad de garantizar la primacía de la Constitución Política del Perú y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.

- En cuanto a los **medios y formas de coordinación** se establece que las autoridades de la jurisdicción especial y de la ordinaria, a través del diálogo directo, establecerán medios y formas de coordinación funcional y operativa en el lugar donde se encuentren, sea este el ámbito local, regional y nacional.

Para lograr este propósito tendrán que reunirse periódicamente y sobre la base del respeto mutuo y la generación de confianza deberán realizar reuniones constantes y de consulta permanente; prestarse oportuno apoyo técnico cuando

³³ Los procesos constitucionales son: de habeas corpus, amparo, habeas data, inconstitucionalidad, acción popular y de cumplimiento.



sea requerido; impulsar y practicar el intercambio de experiencias y conocimientos; reconocer la validez a los instrumentos de comunicación o resolución que emplean; promover la concordancia práctica como base de la definición y reconocimiento mutuo de sus competencias, entre otras.

- En cuanto a la **coordinación con la justicia de paz**, siguiendo lo que establece el artículo 60 de la Ley 29824, Ley de Justicia de Paz, se reafirma que en los lugares donde coexistan juzgados de paz con autoridades jurisdiccionales con competencia en comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas, se debe coordinar y armonizar los actos y los procedimientos que aplicarán ambas autoridades, con la finalidad de evitar interferencias y brindar una adecuada administración de justicia.

Los aspectos importantes que se deben destacar en cuanto a las labores de coordinación y cooperación que ya establece la Ley de Justicia de Paz con la jurisdicción comunal son los siguientes:

- o En los lugares donde no exista comisaría o delegación policial, las rondas campesinas coordinarán con los jueces de paz la ejecución de las sanciones comunitarias y lo mandatos de comparecencia.
 - o Los jueces de paz podrán resolver los casos que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas les deriven, siempre que se encuentren dentro de su competencia.
 - o Las autoridades de las rondas campesinas, de las comunidades campesinas y comunidades nativas, organizaciones e instituciones que brindan atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como a las municipalidades podrán coordinar con los jueces de paz para la aplicación de sanciones comunitarias.
 - o Las rondas campesinas y las autoridades de las comunidades campesinas o nativas deben respetar y hacer respetar las actas de conciliación y sentencias de los juzgados de paz.
- En cuanto a la **competencia de la jurisdicción especial**, se establece que esta tiene competencia sobre los hechos o conflictos surgidos en su ámbito territorial (competencia territorial) y que de acuerdo con su derecho consuetudinario o propio, corresponde conocer a sus autoridades.

Asimismo, en el dictamen se precisa que cuando se susciten hechos o conflictos dentro del ámbito territorial que involucre a personas que no pertenecen a una comunidad campesina, comunidad nativa, ronda campesina o población indígena,



el caso será sometido a la competencia de la jurisdicción especial. Ello, en razón de preservar plenamente la competencia territorial que el artículo 149 de la Constitución Política del Perú atribuye a las autoridades comunales para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial.

Así, se descartó la propuesta del Poder Judicial contenida en el Proyecto de Ley 313/2011-PJ que pretendía que los hechos o conflictos que involucren a personas no pertenecientes a una comunidad campesina, comunidad nativa o ronda campesina sean sometidos a conocimiento de la sala correspondiente de la Corte Superior de Justicia, a fin de que dirima qué órgano jurisdiccional especial u ordinario debería avocarse a su procesamiento y resolución, salvo que el implicado expresara su consentimiento de someterse a la jurisdicción especial.

El criterio de la comisión dictaminadora también tiene fundamento en el principio de igualdad de trato y de respeto a la jurisdicción especial, ya que si invertimos los papeles y nos ponemos en el supuesto de que los hechos o conflictos a investigar ocurren dentro del ámbito territorial de la jurisdicción ordinaria e involucran a personas pertenecientes a una comunidad campesina, comunidad nativa o ronda campesina, estos tendrían que ser procesados y sancionados por la jurisdicción ordinaria en atención al respeto de su competencia territorial.

- En cuanto a la **declinatoria de competencia**, igualmente el dictamen establece un trato igualitario y de respeto a la competencia de cada jurisdicción. Así, las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria pueden decidir en razón de la complejidad técnica o cultural del caso, gravedad de los efectos generados o en aplicación de sus propias normas sobre inhibición, declinar a favor de la otra jurisdicción, siempre que esta sea competente para conocerlo.

En este extremo, igualmente, la comisión dictaminadora ha descartado la propuesta del Poder Judicial que pretendía regular el supuesto de declinatoria de competencia sólo de la jurisdicción especial a favor de la jurisdicción ordinaria y no a la inversa.

Además, se ha tenido en cuenta lo que establece el numeral 3) del artículo 18 del Código Procesal Penal, que señala que la jurisdicción ordinaria no es competente para conocer los casos que son de competencia de la jurisdicción especial. Este artículo señala lo siguiente: “La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer: 3) De los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución”.

- En cuanto a la **competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria**, se ha precisado que ésta tiene competencia exclusiva para investigar y sancionar los delitos de narcotráfico, de terrorismo, contra el Estado y la defensa nacional,



contra los poderes del Estado y el orden constitucional, de genocidio, de lesa humanidad, contra el derecho internacional humanitario y de agresión contra otro Estado.

El dictamen no coincide con la propuesta del Poder Judicial de reservar en exclusividad de la jurisdicción ordinaria la investigación y el juzgamiento de los delitos contra la criminalidad organizada, de homicidio doloso y de violación sexual por cuanto consideramos que estos últimos delitos, de homicidio doloso y de violación, vienen siendo ventilados por las autoridades de la jurisdicción especial sobre la base de su derecho consuetudinario o propio y negarles competencia sería un acto de discriminación y violatorio de su competencia territorial que ampara la Constitución Política del Perú.

Al respecto, conviene señalar que el doctor Víctor Prado Saldarriaga, vocal supremo de la Corte Suprema de Justicia de la República, durante su presentación en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología señaló que posteriores encuentros de los representantes del Poder Judicial, ocurridos luego de la presentación del proyecto de ley, han planteado la posibilidad de que los delitos de homicidio doloso y de violación sexual sean abordados por la justicia comunal.

En el caso de la propuesta del Poder Judicial de incluir los delitos contenidos en la Ley 30077, Ley contra el Criminen Organizado, para la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria, conviene señalar que esto ha sido descartado debido a que no se ha conocido argumentos claros que permitan evaluar esta posibilidad, más aun cuando esta ley fija reglas y procedimientos relativos a la investigación, juzgamiento y sanción de más de 20 delitos cometidos por organizaciones criminales entre los que se encuentran el de homicidio, secuestro, trata de personas, violación del secreto de las comunicaciones, delitos contra el patrimonio, pornografía infantil, extorsión, usurpación, entre otros.

Ahora bien, la atribución de competencia exclusiva en algunas materias a favor de la jurisdicción ordinaria tiene su fundamento en la especial complejidad y gravedad que estas implican para el Estado peruano como nación, además por los argumentos siguientes:

- **Los delitos de narcotráfico y de terrorismo** implican una preocupación nacional que escapa a la esfera, ámbito y control de la jurisdicción especial, por las graves consecuencias que estas actividades generan para tranquilidad y desarrollo del país en el ámbito económico, social y político. Asimismo, el narcotráfico y el terrorismo son actividades que mueven ingentes recursos económicos y armamento de guerra que hacen que el



propio Estado peruano tenga dificultad para controlarlos, reprimirlos y sancionarlos.

- **Los delitos contra el Estado y la defensa nacional³⁴**, aquí se encuentran:
 - Los atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria, entre ellos: atentados contra la soberanía nacional, participación en grupo armado, destrucción o alteración de hitos fronterizos, inteligencia desleal con el extranjero, revelaciones de secretos nacionales, espionaje, favorecimiento bélico a estado extranjero, provocación pública a la desobediencia militar.
 - Los delitos que comprometen las relaciones exteriores del Estado, entre ellos: violación de inmunidad y ultraje a estado extranjero, atentado contra extranjero con protección internacional, violación de la soberanía extranjera, actos de alteración de organización política contra un estado extranjero, actos de alteración de organización política contra un estado extranjero, actos hostiles contra un estado extranjero, violación de tratados o convenciones internacionales de paz, espionaje militar en perjuicio de estado extranjero, ejecución de actos de autoridad extranjera en el territorio nacional, quebrantamiento a la declaración de neutralidad
 - Los delitos contra los símbolos y valores de la patria, entre ellos: ultraje a los símbolos y valores de la patria y actos de menosprecio a símbolos y héroes nacionales.

Como se puede apreciar, los delitos contenidos en este acápite están referidos al atentado contra seguridad nacional y traición a la patria, aquellos que comprometen las relaciones internacionales con otros Estados y contra los símbolos y valores patrios; es decir, tienen en común la preservación y protección del Estado como nación y la defensa nacional.

- **Los delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional³⁵**, aquí se encuentran los delitos de rebelión, sedición, motín, conspiración y seducción, usurpación y retención ilegal de mando de tropas. Como se puede apreciar, al igual que el acápite anterior, estos delitos preservan y protegen los poderes del Estado y el orden constitucional.

³⁴ Están contenidos en los artículos 325 y siguientes del Código Penal.

³⁵ Están contenidos en los artículos 346 y siguientes del Código Penal.



- **Los delitos de genocidio³⁶, de lesa humanidad, contra el derecho internacional humanitario y de agresión contra otro Estado.** A juicio de la comisión dictaminadora, estos delitos también deben estar bajo la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria, debido a que estos importan:
 - **Para el caso de genocidio**, la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, social o religioso.
 - **Para el caso de lesa humanidad**, son los crímenes que por su aberrante naturaleza ofende, agravia, injuria a la humanidad en su conjunto. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluye los delitos de asesinato, exterminio, deportación o desplazamiento forzoso, tortura, violación, prostitución forzada, esterilización forzada y encarcelación o persecución por motivos políticos, religiosos, ideológicos, raciales, étnicos, de orientación sexual u otros definidos expresamente, desaparición forzada, secuestro o cualquier acto inhumano que cause graves sufrimientos o atente contra la salud mental o física de quien la sufre, siempre que dichas conductas se comentan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.
 - **Para el caso de los crímenes contra el derecho internacional humanitario y de agresión contra otro Estado**, es la agrupación de distintas normas, en su mayoría reflejadas en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales que tienen como objetivo principal la protección de las personas que no participan en hostilidades o que han decidido dejar de participar en el enfrentamiento.

Las distintas normas del Derecho Internacional Humanitario pretenden evitar y limitar el sufrimiento humano en tiempos de conflictos armados. Estas normas son de obligatorio cumplimiento tanto por los gobiernos y los ejércitos participantes en el conflicto como por los distintos grupos armados de oposición o cualquier parte participante en él.

Como es de observarse, las características especiales de estos crímenes, su grado de complejidad material y su repercusión nacional e internacional, en cuanto suponen una afectación a la humanidad justifican que estos sean investigados y sancionados en la jurisdicción ordinaria.

³⁶ Este delito está contenido en el artículo 319 del Código Penal.



- En cuanto a los **conflictos de competencia entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria**, en el dictamen, a diferencia de la propuesta inicial del Poder Judicial, que pretendía que sean resueltos por una sala de la Corte Superior de Justicia en cuyo ámbito territorial se haya suscitado el conflicto, se propone que estos sean resueltos mediante el diálogo en el marco del principio de buena fe, en reuniones de trato directo permanente hasta llegar a un acuerdo.

El diseño legislativo propuesto por la comisión dictaminadora se basa en uno de los principios generales de coordinación de esta propuesta, que señala que la interacción entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria parte por reconocer que estas requieren de la creación de puentes de comunicación, comprensión y de respeto mutuo, mediante un diálogo permanente y en condiciones de igualdad. Así, creemos que mediante la cultura del diálogo se podrán superar las discrepancias en cuanto a la contienda de competencias y no recurriendo a órganos jurisdiccionales u órganos constitucionalmente autónomos que, aparte de crear una barrera de acceso al justiciable y ponerlo, en algunos casos, en una situación de indefensión, podrían ser considerados como un estímulo que incentive la judicialización de los conflictos de competencia.

Para lograr rápido consenso entre las autoridades involucradas en el conflicto de competencia, estas pueden solicitar, de ser necesario, la intervención de facilitadores, asesores especializados o la realización de pericias.

Un aspecto resaltante a considerar es el hecho de que los protocolos del Poder Judicial han suprimido la propuesta inicial de que sea una sala superior la que dirima el problema competencial y se deja que sea tratado en un procedimiento de relación directa entre las autoridades involucradas, las cuales, sobre la base de consensos y a criterios de eficacia y realización de los fines de justicia y equidad, puedan resolver las diferencias operativas que puedan presentarse³⁷.

- En cuanto al **bloque de justicia intercultural**, se establece en el dictamen que las disposiciones contenidas en la ley se interpretarán en concordancia con la Constitución Política del Perú; los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, en especial el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; los estándares internacionales adoptados por los órganos internacionales de los que el Estado peruano es parte; las normas sobre comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas que regula el

³⁷ Este cambio en los protocolos del Poder Judicial fue informado por el vocal supremo Víctor Prado Saldarriaga, durante su presentación en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 15 de octubre de 2013.



sistema jurídico nacional y las costumbres, valores, prácticas e instituciones de las mencionadas comunidades, rondas y pueblos indígenas.

Ello, con la finalidad de que las normas y decisiones que adopten las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria, entre otras autoridades, se encuentren alineados a estas disposiciones o decisiones internacionales.

- En cuanto al **apoyo de la Policía Nacional del Perú**, se establece que esta institución debe prestar colaboración oportuna a las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria cuando se le requiera para un adecuado ejercicio de sus funciones. Esta precisión normativa tiene una especial importancia por cuanto las autoridades policiales, en algunas partes del país, desconocen o no quieren brindar el apoyo necesario a las autoridades de la jurisdicción especial.

En cuanto al efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, la aprobación de la propuesta legislativa implica el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, al desarrollarse, luego de 20 años, una ley de coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de marginación o discriminación.

De esta manera, se fortalecerá el derecho estatal y se promoverá el respecto al derecho consuetudinario al establecerse los mecanismos legales que permitan implementar plenamente la vigencia de la jurisdicción especial para la solución de los conflictos generados en su territorio.

c) Legislación comparada

En la legislación comparada de América del Sur se puede observar que al igual que en el Perú, los textos constitucionales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela contienen disposiciones relacionadas con el respeto y validez de la justicia comunal y, de igual forma, disponen que a través de una ley se desarrollen reglas de coordinación entre los sistemas de justicia. El cuadro que se presenta a continuación muestra el tratamiento comparativo en las constituciones de los países citados.

Tratamiento constitucional de la justicia comunal en países de América

País	Constitución Política
	Artículo 192. I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción



Bolivia	<p>indígena originaria campesina.</p> <p>(...)</p> <p>III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas.</p>
Colombia	<p>Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.</p>
Ecuador	<p>Artículo 171. Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, (...)</p> <p>El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas (...). La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</p>
Perú	<p>Artículo 149º. Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (...) La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.</p>
Venezuela	<p>Artículo 260. Las autoridades legitimadas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, (...) La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.</p>

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso.

Convine revisar ahora cómo han avanzado estos países en el cumplimiento de sus mandatos constitucionales y si en la actualidad cuentan con leyes de coordinación entre la justicia comunal y la justicia ordinaria. Veamos:

- **Bolivia.** Cuenta con la Ley 073 del 29 de diciembre de 2010, Ley de Deslinde Jurisdiccional³⁸, que regula los ámbitos de vigencia dispuestos en la Constitución Política del Estado entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente. De igual manera, esta ley determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico.

³⁸ Ver texto en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/LY%20DESLINDE%20JURISDICCIONAL>



Los aspectos más resaltantes de esta ley son:

- Otorga igualdad jerárquica a la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y otras jurisdicciones legalmente reconocidas.
- Desarrolla como principios de esta ley: el respeto a la unidad e integridad del Estado pluricultural; la relación espiritual entre las naciones y pueblos indígenas originario campesino y la madre tierra; la diversidad cultural; la interpretación intercultural, el pluralismo jurídico con igualdad jerárquica, la complementariedad, la independencia, la equidad e igualdad de género y la igualdad de oportunidades.
- Establece como ámbitos de vigencia de la jurisdicción indígena la competencia personal, material y territorial.
- Reconoce que las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son de cumplimiento obligatorio, deben ser acatadas por todas las personas y autoridades y son irrevisables por la jurisdicción ordinaria.
- Establece mecanismos de coordinación como sistemas de acceso transparente a información sobre hechos y antecedentes de personas, establecimiento de espacios de diálogos sobre la aplicación de derechos humanos y el intercambio de experiencias, entre otros.
- Establece mecanismos de cooperación cuando las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina u otra lo solicite.

Asimismo, esta ley es complementada con la Ley 027, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional³⁹, que señala que es atribución de este tribunal conocer y resolver los conflictos de competencia entre ambas jurisdicciones.

- **Colombia.** No cuenta con una ley de coordinación específica, sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de convenios internacionales, ha desarrollado proyectos específicos como el de “Apoyo a la coordinación entre la jurisdicción especial indígena y el sistema judicial nacional” en el que se logró conformar un comité asesor del programa y se firmó un convenio de cooperación con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) para establecer mecanismos de coordinación, participación y cooperación para la ejecución del proyecto con el fin de mejorar el acceso a los servicios de justicia en los territorios indígenas, garantizando y reconociendo a la diversidad étnica en la aplicación de los sistemas de justicia de cada pueblo.

Existe otro proyecto denominado “Extensión a la coordinación entre el sistema judicial nacional y la jurisdicción especial indígena”, que implicó elaborar para 15

³⁹ Ver texto en <http://www.bolivia.infoleyes.com/shownorma.php?id=1839>



pueblos indígenas los planes educativos y sus respectivos módulos de capacitación intercultural en temas relacionados con la coordinación entre ambos sistemas de justicia, así como conformar una red de formadores para intercambiar experiencias entre estas dos jurisdicciones⁴⁰.

- **Ecuador.** No tiene una ley específica que regule la coordinación entre los sistemas de justicia pero tiene una norma que regula la función judicial, y dentro de ella, existe un título completo que regula las relaciones de la jurisdicción indígena con la ordinaria.

La norma es el Código Orgánico de la Función Judicial⁴¹, y los aspectos más resaltantes son los siguientes:

- o Establece que las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario dentro de su ámbito territorial, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
 - o Señala como principios de la justicia intercultural: la diversidad, igualdad, *non bis in ídem*, pro jurisdicción indígena e interpretación intercultural.
 - o Regula el procedimiento de la declinatoria de competencia de la jurisdicción ordinaria en favor de las autoridades indígenas.
 - o Señala el compromiso del Consejo de la Judicatura de determinar los recursos humanos, económicos, y de cualquier naturaleza que sean necesarios para establecer mecanismos eficientes de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria.
- **Venezuela.** Tampoco tiene una ley específica que regule la coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia, pero tiene en su legislación normas de coordinación que se encuentran en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Los aspectos más importantes de esta ley son los siguientes:

- o Establece bases para promover, entre otros, el desarrollo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la protección de sus formas de vida y los mecanismos de relación entre estos grupos indígenas con los órganos del poder público y con otros sectores de la colectividad nacional.

⁴⁰ Esta información ha sido extraída del Informe de Sistematización Temática N° 18/2011-2012 denominado "Leyes de Coordinación entre la Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria en Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela", elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú.

⁴¹ Ver texto en <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/código-orgánico>.



- Señala como competencia de la jurisdicción indígena a la territorial, extraterritorial, material y personal.
- Precisa como reglas de coordinación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria los siguientes: la reserva de la jurisdicción especial indígena, las relaciones de coordinación, el conflicto de jurisdicción y la protección del derecho a la jurisdicción especial indígena.
- Establece que contra toda decisión emanada de la jurisdicción especial indígena violatoria de derechos fundamentales, se podrá interponer la acción de amparo constitucional ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- Describe como mecanismos para facilitar el ejercicio del derecho indígena y el desarrollo de su jurisdicción a los siguientes: la promoción y difusión del derecho indígena y la jurisdicción especial, los programas de capacitación y formación en el pluralismo legal, la enseñanza del derecho indígena.
- Considera como derechos de cualquier persona indígena que sea parte en un proceso judicial, el derecho de conocer su contenido, efectos y recursos, el contar con defensa profesional, el uso de su propio idioma y el respeto de su cultura durante todas las fases del proceso.

De los países referidos solo Bolivia cuenta con una ley especial que regula los mecanismos de coordinación entre los sistemas de justicia comunal o indígena y la justicia ordinaria. Ecuador y Venezuela tienen leyes generales donde en una parte de estas se regulan las relaciones que deben existir entre estos sistemas de justicia. Sin embargo, en el Perú, aparte de la regulación constitucional, no hay norma específica ni genérica que desarrolle estas relaciones de coordinación como lo manda el artículo 149 de la Constitución Política.

d) Análisis costo beneficio

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse la iniciativa legislativa, se detalla en el cuadro siguiente:

Involucrados	Efectos directos ⁴²	Efectos indirectos ⁴³
Integrantes de comunidades campesinas, nativas, ronderos y pueblos indígenas	Los integrantes de comunidades campesinas, nativas, ronderos y pueblos indígenas: <ul style="list-style-type: none">○ Consolidarán su derecho autónomo de acceso y forma de administrar justicia.○ Consolidarán el respeto de su	Integrantes de comunidades campesinas, nativas, ronderos y pueblos indígenas: <ul style="list-style-type: none">○ Obtendrán reconocimiento del importante aporte que hacen a la cultura y al sistema de justicia peruano.

⁴² Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.

⁴³ Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta.



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.**

pueblos indígenas	<p>derecho consuetudinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accederán de la mejor manera a la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Percibirán que tienen una mayor inclusión normativa, política, social y de justicia. ○ Reducirán sus costos de transacción.
Autoridades de la jurisdicción especial	<p>Las autoridades de la jurisdicción especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Obtendrán reconocimiento formal y el respeto de su jurisdicción. ○ Fortalecerán la legitimidad de sus actuaciones jurisdiccionales. ○ Tendrán un adecuado nivel de coordinación y cooperación con las autoridades de la justicia ordinaria. ○ Tendrán claro cuál es su competencia jurisdiccional y de la forma como se resolverán los conflictos de competencia con la justicia ordinaria. 	<p>Autoridades de la jurisdicción especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Legitimarán su actuación jurisdiccional en el sistema jurídico nacional. ○ Conseguirán una mayor efectividad de sus decisiones jurisdiccionales ya que contarán con el apoyo de la justicia ordinaria. ○ Reducirán su incertidumbre en los casos de conflictos de competencia ya que tendrán un procedimiento claro que seguir.
Autoridades de la jurisdicción ordinaria	<p>Autoridades de la jurisdicción ordinaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Tendrán un adecuado nivel de coordinación y cooperación con las autoridades de la justicia especial. ○ Tendrán claro cuál es su competencia jurisdiccional exclusiva y la forma como se resolverán los conflictos de competencia con la justicia especial. 	<p>Autoridades de la jurisdicción ordinaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Percibirán una reducción de los casos que se judicializan al ser abordados por la justicia especial. ○ Dispondrán de mayores recursos económicos para abordar los casos de su competencia judicial.
Estado peruano	<p>El Estado peruano:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Cumplirá con desarrollar el artículo 149 de la Constitución. ○ Reconocerá formalmente que en el país coexisten diversos sistemas de justicia. ○ Posibilitará la cooperación y afianzamiento entre las autoridades u órganos de los sistemas de justicia para la resolución de conflictos. ○ Impulsará el proceso de inclusión 	<p>El Estado peruano:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fortalecerá la concepción democrática y plural de la realidad del país. ○ Será visto como país que cumple y respeta los instrumentos jurídicos internacionales. ○ Será visto como un país respetuoso de la interculturalidad.



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.

	social en el país.	
--	--------------------	--

Elaboración: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 313/2011-PJ y 2751/2013-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

LEY DE COORDINACIÓN INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto desarrollar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, estableciendo principios, políticas, criterios y reglas para la coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria.

Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- Ámbito territorial de la jurisdicción especial.** Espacio que comprende la totalidad del hábitat territorial de las regiones que las comunidades campesinas, las comunidades nativas, las rondas campesinas y los pueblos indígenas interesados tradicionalmente ocupan o utilizan de alguna otra manera.
- Comunidades campesinas.** Organizaciones de interés público con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.
- Comunidades nativas.** Organizaciones constituidas por conjuntos de familias vinculadas por un idioma o un dialecto, por caracteres culturales y sociales,



tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso en la Amazonía.

- d) **Derecho consuetudinario o derecho propio.** Sistema de normas, principios, valores, prácticas e instituciones basadas en usos y costumbres que las comunidades campesinas, las comunidades nativas, las rondas campesinas y los pueblos indígenas consideran legítimo y obligatorio por cuanto les permite regular su vida social, organizar el orden público interno, establecer derechos, deberes y sanciones, así como resolver conflictos y tomar decisiones en el ámbito de la administración de justicia.
- e) **Interculturalidad.** Interacción de las culturas e identidades de los individuos y entes colectivos, garantizando la igualdad en el reconocimiento, acceso y ejercicio de los derechos. Tiene por finalidad favorecer la convivencia social, el enriquecimiento recíproco y el respeto a la diversidad cultural.
- f) **Jurisdicción especial.** Ámbito de la administración de justicia que corresponde a las comunidades campesinas, las comunidades nativas, las rondas campesinas y los pueblos indígenas.
- g) **Justicia de paz.** Órgano del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias mediante la conciliación o a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios de la justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú. Se asienta preferentemente en zonas rurales y periurbanas permitiendo que se superen las barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales en el acceso a la justicia.
- h) **Pueblos indígenas.** Conjunto de personas que se autoreconocen como indígenas, mantienen una cultura propia, se encuentran en posesión de un área de tierra, forman parte del Estado peruano conforme a la Constitución Política del Perú y se les aplica el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- i) **Pluralismo jurídico.** Múltiples sistemas normativos que interactúan en un espacio o sociedad determinada, razón por la que adquieren el reconocimiento jurídico del Estado.
- j) **Procesos constitucionales.** Procesos instituidos por la Constitución Política del Perú para defender los derechos fundamentales de la persona y resolver los conflictos de competencia.
- k) **Rondas campesinas.** Organizaciones sociales autónomas y democráticas con personería jurídica. Se forman en aquellas localidades rurales donde no existen



comunidades campesinas ante la necesidad de organizar la vida en el campo, y cumplen, en algunos casos, labores y funciones similares a las de las comunidades campesinas.

También se entiende por rondas campesinas aquellas organizaciones de las comunidades campesinas encargadas de la seguridad ciudadana.

Artículo 3. Principios generales de coordinación

Son principios generales de coordinación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria, los siguientes:

- a) **Coexistencia de jurisdicciones de justicia.** En el Perú coexisten la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria que interactúan en ámbitos geográficos y poblacionales diferentes.
- b) **Interculturalidad como base de la interacción entre las jurisdicciones especial y ordinaria.** La interacción entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria se sustenta en la creación de puentes de comunicación, comprensión y de respeto mutuo mediante un diálogo permanente en condiciones de igualdad.
- c) **Cooperación entre autoridades u órganos de resolución.** La cooperación entre órganos de resolución de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria debe desarrollarse sin ninguna forma de discriminación, bajo criterios de reciprocidad y respeto mutuo.
- d) **Complementariedad y reconocimiento de resoluciones.** La decisión definitiva de un órgano de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria es reconocida o ejecutada por las autoridades de la otra jurisdicción.
- e) **Respeto a los derechos fundamentales.** Las reglas y prácticas de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria deben respetar los derechos fundamentales de las personas.

Artículo 4. Fines de la política de coordinación

Las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria realizan acciones de coordinación, promoviendo de forma continua el diálogo entre ambas jurisdicciones, en reconocimiento de la realidad pluriétnica y cultural de nuestro país.

Artículo 5. Procesos constitucionales ante afectaciones de derechos



Toda persona o colectivo que considere vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales por actos o prácticas atribuibles a las autoridades de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria puede recurrir en su defensa al inicio del proceso constitucional pertinente.

CAPÍTULO II

COORDINACIÓN ENTRE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL Y LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Artículo 6. Medios y formas de coordinación

- 6.1 Las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria establecen, mediante el diálogo directo, medios y formas de coordinación funcional y operativa en el ámbito local, regional y nacional en el que interactúen. Para lograr ello, se reúnen periódicamente y acuerdan prácticas y procedimientos útiles para decidir lo pertinente a la actuación autónoma o conjunta de sus competencias.
- 6.2 La coordinación promueve el respeto mutuo y la generación de confianza entre las autoridades de ambas jurisdicciones, a través de las siguientes acciones:
- a) Realización de reuniones periódicas y de consulta permanente.
 - b) Prestación de oportuno apoyo técnico cuando sea requerido.
 - c) Impulso y práctica del intercambio mutuo de experiencias y conocimientos de su jurisdicción.
 - d) Reconocimiento de la validez de los instrumentos de comunicación o de resolución que emplean en el ejercicio de sus funciones.
 - e) Promoción de la concordancia práctica como base de la definición y reconocimiento mutuo de competencias propias.
 - f) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 7. Coordinación con la justicia de paz

En los lugares donde coexisten juzgados de paz con autoridades jurisdiccionales con competencia en comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas se debe coordinar y armonizar los actos y los procedimientos que aplicarán ambas autoridades para evitar interferencias y brindar una adecuada administración de justicia.

CAPÍTULO III

COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL Y DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA



Artículo 8. Competencia de la jurisdicción especial

- 8.1 La jurisdicción especial tiene competencia sobre los hechos o conflictos surgidos en su ámbito territorial y que, de acuerdo a su derecho consuetudinario o propio, corresponde conocer a sus autoridades jurisdiccionales, las cuales están obligadas a respetar los derechos fundamentales de la persona.
- 8.2 Cuando se susciten hechos o conflictos dentro de su ámbito territorial que involucren a personas que no pertenecen a una comunidad campesina, comunidad nativa, ronda campesina o población indígena, el caso es sometido a la competencia de la jurisdicción especial.
- 8.3 El conflicto entre los involucrados en un hecho que compromete a personas que no pertenecen a una comunidad campesina, comunidad nativa, ronda campesina o población indígena en cuanto a la determinación de la jurisdicción que debe investigar y juzgar el caso, se recurre a las reglas señaladas en el artículo 11 de la presente Ley.

Artículo 9. Declinatoria de competencia

Las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria pueden declinar su competencia, por la complejidad técnica o cultural del caso, la gravedad de los efectos generados o en aplicación de sus propias normas sobre inhibición, a favor de la otra jurisdicción, siempre que esta sea competente para conocerlo.

Artículo 10. Competencia de la jurisdicción ordinaria

La jurisdicción ordinaria tiene competencia exclusiva para investigar y sancionar los delitos de narcotráfico, de terrorismo, contra el Estado y la defensa nacional, contra los poderes del Estado y el orden constitucional, de genocidio, de lesa humanidad, contra el derecho internacional humanitario y de agresión contra otro Estado.

Artículo 11. Conflictos de competencia

- 11.1 Los conflictos de competencia entre las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria son resueltos mediante el diálogo de buena fe en reuniones de trato directo permanente hasta llegar a un acuerdo.

En dichas reuniones las autoridades de cada jurisdicción exponen los motivos que generan el conflicto de competencias y sus soluciones. El conflicto de competencia es resuelto cuando exista consenso entre las autoridades involucradas. Esta reunión es convocada por cualquiera de las autoridades de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria.



- 11.2 La autoridad de la jurisdicción especial o de la jurisdicción ordinaria involucrada en el conflicto de competencia puede solicitar, de ser necesario, la intervención de facilitadores, asesores especializados o la realización de pericias especializadas para propiciar el consenso. Dicha intervención debe contar con la aprobación de las partes.
- 11.3 En ningún caso el conflicto de competencia debe adquirir dimensiones que priven al justiciable del respeto de sus derechos fundamentales o del ejercicio de las garantías constitucionales.

CAPITULO IV

COOPERACIÓN INTERCULTURAL PARA LA JUSTICIA

Artículo 12. Actos y diligencias de cooperación

Las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria se brindan recíproca colaboración y apoyo técnico mutuo para la realización de los siguientes actos y diligencias:

- a) Práctica, intercambio y valoración de pruebas.
- b) Búsqueda y detención de personas.
- c) Realización de comunicaciones y notificaciones.
- d) Identificación, incautación o decomiso de bienes.
- e) Realización de pericias especializadas.
- f) Ejecución de sentencias o resoluciones.
- g) Otros actos o diligencias que resulten pertinentes.

Artículo 13. Solicitud de cooperación

- 13.1 Para efectos de lo previsto en el artículo anterior, la autoridad requirente remite a la autoridad requerida una solicitud que detalle el acto de colaboración que solicite y su finalidad, precisando los datos pertinentes que hagan viable cumplir con dicha asistencia.
- 13.2 La solicitud debe indicar un plazo adecuado para que se materialice la colaboración requerida.
- 13.3 La autoridad requerida que omite injustificadamente brindar la cooperación solicitada incurre en responsabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES



PRIMERA. Bloque de justicia intercultural

Las disposiciones de la presente Ley se interpretan en concordancia con la Constitución Política del Perú; los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, en especial el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; los estándares internacionales adoptados por los órganos internacionales de los que el Estado peruano es parte; las normas sobre comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas que regula el sistema jurídico nacional y las costumbres, valores, prácticas e instituciones de las mencionadas comunidades, rondas y pueblos indígenas.

SEGUNDA. Apoyo de la Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú presta apoyo oportuno a las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria cuando se le requiera para un adecuado ejercicio de sus funciones.

TERCERA. Actividades de capacitación

Las autoridades de la jurisdicción especial y de la jurisdicción ordinaria se brindan recíproca colaboración y apoyo para la realización de actividades de capacitación a sus representantes sobre pluralismo jurídico y alcance de los derechos humanos propiciando el intercambio de experiencias, conocimientos e interpretaciones entre ambos sistemas.

CUARTA. Promoción de la justicia intercultural

El Poder Judicial promociona a nivel nacional las políticas de coordinación y cooperación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria que hace referencia la presente Ley.

Los ministerios de Cultura, y de Justicia y Derechos Humanos apoyan las actividades de formación y capacitación sobre la justicia intercultural y el acceso a la justicia, desarrollando herramientas para favorecer el diálogo intercultural, de acuerdo con sus competencias.

QUINTA. Informe al Congreso de la República

El presidente del Poder Judicial, en coordinación con las autoridades de la jurisdicción especial, informa anualmente y por escrito a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República sobre los resultados de la aplicación de la presente Ley.



Congreso de la República
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos,
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 313/2011-PJ Y
2751/2013-CR, CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO POR EL CUAL SE
PROPONE LA LEY DE COORDINACIÓN
INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA.**

Dese cuenta
Sala de Comisiones
Lima, 29 de octubre de 2013.